



POVOS E PARQUES: EM BUSCA DE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS À CRIAÇÃO DE ESPAÇOS AMBIENTAIS PROTEGIDOS COM A PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS

Andiara Cristine Mercini Fausto*
Tatiana Ribeiro de Souza**

Resumo: O modelo de implantação dos parques no Brasil ainda é o preservacionista, que não permite a permanência das comunidades tradicionais que já habitavam o local, bem como desconsidera os seus saberes acerca dos ciclos ecológicos na área, resultando em uma falsa proteção ambiental e gerando diversos conflitos. No presente artigo será analisada a relação entre os parques, enquanto áreas ambientalmente protegidas, e as comunidades que habitavam o local, tendo como referencial teórico a “ecologia dos saberes”, de Boaventura de Souza Santos, visando à reflexão acerca do modelo imposto e da necessidade de construção de um novo paradigma.

Palavras-chave: Espaços Protegidos. Parques. Comunidades tradicionais. Ecologia dos Saberes. Princípio da Prudência.

PEOPLES AND PARKS: IN SEARCH OF ALTERNATIVE SOLUTIONS TO THE CREATION OF PROTECTED ENVIRONMENTAL SPACES WITH THE PARTICIPATION OF TRADITIONAL COMMUNITIES

Abstract: The model of park implantation in Brazil is still the preservationist, which does not allow the traditional communities that already inhabited the area to remain, as well as disregard their knowledge about the ecological cycles in the area, resulting in a false environmental protection and generating diverse conflicts. This article will analyze the relationship between parks, as environmentally protected areas, and the communities that inhabited the place, having as theoretical reference the "ecology of knowledge", by Boaventura de Souza Santos, aiming at the reflection on the imposed model and the Need to build a new paradigm.

Keywords: Protected Areas. Parks. Traditional Communities. Ecology of Knowledge. Principle of prudence.

* Mestranda no Programa de Pós-graduação em Direito “Novos Sujeitos, Novos Direitos” da Universidade Federal de Ouro Preto-UFOP. Especialista em Direito Ambiental pela Faculdade Milton Campos. Participante do Grupo de Estudos e Pesquisa Socioambientais - GEPSA. Bolsista do Programa de Pós-graduação da UFOP. E-mail: andiaracristinemf@gmail.com.

** Doutora em Direito Público e Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora Adjunta da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP e coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa Socioambientais – GEPSA. E-mail: tati.rib@hotmail.com.



1 INTRODUÇÃO

Este artigo versa sobre os espaços territoriais especialmente protegidos sob a modalidade de ‘parques’ (categoria específica entre as Unidades de Conservação de Proteção Integral) e a sua relação com as comunidades tradicionais e locais nos territórios em que são criados. Para além de uma postura dicotômica, a favor ou contra a sua criação, trata-se de uma análise crítica acerca dos efeitos decorrentes do modelo atual de criação e instituição dos parques.

A Lei 9.985, de 2000, que constitui a atual base legal para o estabelecimento e a gestão das Unidades de Conservação, criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), dividindo-as em dois grandes grupos: *Unidades de Uso Sustentável*, cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais, e *Unidades de Proteção Integral*, cujo objetivo é a preservação da natureza admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos, proibindo a presença das populações tradicionais e locais.

A implantação desse modelo de espaço ambiental, que atualmente tem como objetivo primordial a proteção da biodiversidade e conservação da beleza cênica, causou e vem causando graves violações aos direitos das comunidades tradicionais que habitam/habitavam o local. Assim, a relevância da análise do modelo de criação dos parques se deve ao fato de serem a categoria de unidade de conservação mais criada no âmbito nacional¹, com consequências diretas sobre as populações locais, pois sua criação não permite a permanência das comunidades tradicionais que já habitavam o local, bem como desconsidera suas relações socioambientais e seus saberes acerca dos ciclos ecológicos locais, que são subalternizados pelos saberes científicos dos idealizadores dos respectivos parques.

A forma como os parques são instituídos no Brasil reproduz o modelo preservacionista², importado dos Estados Unidos, e sua criação decorre de uma estrutura normativa tradicional de comando e controle, de cima para baixo, sem a participação das populações envolvidas. Acrescente-se que, ao não permitir a presença das populações

¹ Conforme Quadro 2, apresentado na seção 2 deste artigo.

² “Se a essência da “conservação dos recursos” é o uso adequado e criterioso dos recursos naturais, a essência da corrente oposta, a preservacionista, pode ser descrita como a reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem (*wilderness*). Ela pretende proteger a natureza contra o desenvolvimento moderno, industrial e urbano. Na história ambiental norte-americana, o conflito entre Gifford Pinchot e John Muir é usualmente analisado como um exemplo arquetipo das diferenças entre a conservação dos recursos e a preservação pura da natureza”. (DIEGUES, 2001, p. 30).



tradicionais, a criação dos parques é geralmente sucedida pela remoção forçada dessas populações. Nesse sentido, os parques são marcados pela ideia de “vida selvagem” e tem como destino o descanso e a apreciação da pessoa urbana. Como explica Diegues (2001), esse modelo preservacionista norte-americano se espalhou pelo mundo e aprofundou a dicotomia entre “povos” e “parques”, que, aliada a diversos problemas externos decorrentes da criação desse tipo de Unidade de Conservação (UC), foi responsável pela chamada “crise da conservação”.

Em contraposição a essa visão, a proposta de Boaventura de Sousa Santos (2007) de estímulo ao desenvolvimento de epistemologias do Sul Global, aliada a uma ecologia dos saberes, aponta para o papel que tanto as comunidades tradicionais quanto seus próprios saberes locais potencialmente têm para o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática e justa, e para que o Direito se torne instrumento de emancipação e não de dominação. Dessa forma, incitados pela renovação epistemológica e pela necessidade de garantir aos membros dessas comunidades seus direitos humanos fundamentais³, questiona-se: como pode ser efetivada, simultaneamente, a proteção ambiental e a garantia dos direitos dos povos que ocupam o local, fazendo do Direito um instrumento de emancipação das comunidades tradicionais e não de violação de seus direitos humanos fundamentais?

Diante dessa problemática, pretende-se analisar os efeitos do modelo de criação e instituição dos parques e a sua relação com a comunidade e a conservação ambiental. Para tanto, será necessário discorrer sobre o marco regulatório dos parques no Brasil, particularmente sobre o *status* jurídico dos parques, a (in)compatibilidade dos parques com a presença das comunidades tradicionais, a importância dessas comunidades para a preservação do meio ambiente e a necessidade de participação popular como condição para a conservação ambiental.

³ Será adotado nesse texto a expressão “direitos humanos fundamentais” com o significado amplo da proteção da pessoa humana, incluindo tanto a proteção internacional dos Direitos Humanos, por meio de tratados internacionais, quanto a proteção constitucional sob a forma de Direitos Fundamentais.



2 ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

A proteção de determinados espaços tem inicialmente como justificativa a preservação de lugares considerados como sagrados e a manutenção de estoques de recursos naturais. Muitas dessas áreas foram criadas sob a ideia de espaços intocados e com a tentativa de transformá-los em áreas desabitadas, sendo esse o modelo adotado por diversos países do mundo (BENSUSAN, 2006).

No Brasil, a definição e materialização de espaços territoriais especialmente protegidos e a organização de uma política nacional com a finalidade de proteção ambiental decorreu de um processo lento e gradual, em que se identificam três importantes períodos históricos, sendo o primeiro considerado a partir da década de 1930, quando se iniciou por parte da sociedade civil, especialmente dos intelectuais, um protecionismo ambiental influenciado pelo modelo americano de preservação. O segundo período histórico pode ser identificado com o da ditadura militar (1964 a 1985), quando a intensa criação de espaços protegidos funcionava como um instrumento geopolítico de controle territorial. Por fim, o terceiro período de proteção ambiental no Brasil pode ser identificado após 1985, quando se tem a adequação das áreas protegidas a uma dimensão continental e internacional (MEDEIROS; IRNING; GARAY, 2004).

A previsão legal para a criação das áreas protegidas no Brasil ocorreu de forma paralela aos períodos históricos acima mencionados, podendo ser observado o marco inicial com a Constituição Brasileira de 1934, o Código Florestal de 1934 e o Decreto Legislativo nº 3, de 13 de fevereiro de 1948, pelo qual foi aprovada a *Convenção para a proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas naturais dos países da América*.⁴ O segundo período normativo corresponde ao do Código Florestal de 1965, Lei nº 4.771, no qual foram estabelecidos os critérios para as áreas protegidas, e o terceiro corresponde ao período que sucedeu a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/1981, que promoveu o agrupamento desses espaços protegidos.

Posteriormente, com a Constituição Federal de 1988, foi estabelecido no art. 225 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever do Poder Público de definir,

⁴ Destaque-se que também em 1948 foi criada a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) que instituiu a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, em 1960, com o objetivo de promover, monitorar e orientar os espaços protegidos. (BESUSAN, 2006).



em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (*caput*, c/c §1, III). Contudo, em 1988 ainda não havia uma sistematização e identificação dessas áreas protegidas, nem mesmo um planejamento ou política ambiental a esse respeito. Tal cenário, de leis esparsas e desarticuladas, deu início à reflexão sobre a necessidade de criação de um sistema mais integrado de áreas protegidas (MEDEIROS; IRNING; GARAY 2004).

Com o objetivo de atender ao comando constitucional, e após 12 anos de tramitação no Congresso, foi criada a Lei 9.985, de 2000⁵ (regulamentada pelo Decreto de n.4.340 de 2002), que é a atual base legal para o estabelecimento e a gestão das Unidades de Conservação, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Desse modo, há uma divisão dos espaços territoriais especialmente protegidos em ‘espaços territoriais em sentido amplo’ (todas as áreas que possuam proteção especial da legislação, como por exemplo, as áreas de preservação permanente e reservas legais) e ‘espaços territoriais em sentido estrito’ (que se referem às Unidades de Conservação, típicas e atípicas⁶) (MILARÉ, 2013).

Conforme consta no art. 2º, inciso I, da Lei 9.985, de 2000, as unidades de conservação devem ser instituídas pelo Poder Público (âmbito federal, estadual e municipal) por meio de decreto ou lei, tendo como objetivo geral a conservação e delimitação do território, com a aplicação de garantias adequadas de proteção do espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes.

Dessa forma, a Lei do SNUC especifica diferentes categorias de unidades de conservação com objetivos distintos, sendo previstos 12 (doze) tipos, divididos em dois grandes grupos: *Unidades de Proteção Integral*, sob a influência do modelo preservacionista e *Unidades de Uso Sustentável*, sob a influência do modelo conservacionista.

⁵ A lei originou-se de uma requisição para a elaboração do anteprojeto de lei do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal à Fundação Pró-Natureza, para a sistematização de unidades de conservação. Após 12 anos de negociações e polêmicas entre os ambientalistas, ela foi aprovada. (BESUNSA, 2006).

⁶ As unidades de conservação atípicas são aquelas que não estão previstas na lei do SNUC, mas que se amoldam ao conceito estabelecido no art. 2 da Lei.

**QUADRO 1: TIPOLOGIAS, SEUS OBJETIVOS BÁSICOS E CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PREVISTAS NA LEI DO SNUC**

<i>Unidades de Conservação</i>	
<i>Unidades de Uso Sustentável</i>	<i>Unidades de Proteção Integral</i>
Objetivo básico de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais.	Objetivo básico de preservação da natureza, admitindo apenas o uso indireto ⁷ dos seus recursos naturais.
<ul style="list-style-type: none">• Área de Proteção Ambiental• Área de Relevante Interesse Ecológico• Floresta Nacional• Reserva Extrativista - RESEX• Reserva de Fauna• Reserva de Desenvolvimento Sustentável – REDS• Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN	<ul style="list-style-type: none">• Estação Ecológica• Reserva Biológica• Parque Nacional – PARNA• Monumento Natural• Refúgio da Vida Silvestre

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir da Lei 9.985/2000.

Conforme sintetizado no **Quadro 1**, as Unidades de Proteção Integral possuem o objetivo básico de preservação da natureza, admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos e se subdividem nas seguintes categorias: a) Estação Ecológica; b) Reserva Biológica; c) Parque Nacional; d) Monumento Natural e e) Refúgio da Vida Silvestre.

Quando da criação das categorias Estação Ecológica, Reserva Biológica e Parque Nacional (âmbito nacional, estadual ou municipal), as áreas particulares incluídas nos seus limites são desapropriadas, conforme determinação legal. Desse modo, esses tipos de unidades não permitem a coexistência com as comunidades que já estavam no local, que são involuntariamente reassentadas. Destaca-se que a ‘pesquisa científica’ consta como objetivo de diversas unidades, inclusive das citadas acima, o que pressupõe a construção do saber científico em sobreposição ao saber das comunidades que estavam no local e que foram expulsas.

Já as Unidades de Uso Sustentável, que têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais, dividem-se nas seguintes categorias: a) Área de Proteção Ambiental; b) Área de Relevante Interesse

⁷ Art.2 da Lei do SNUC [...] IX - **uso indireto**: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais; X - **uso direto**: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais; XI - **uso sustentável**: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável; [...]



Ecológico; c) Floresta Nacional; d) Reserva Extrativista (RESEX)⁸; e) Reserva de Fauna; f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável (REDS)⁹ e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

Assim, conforme estabelecido na lei do SNUC, em cada espaço territorial que tenha atributos ecológicos que mereçam proteção especial será implementado um modelo de UC e cada modelo de unidade possui um padrão de limitação das atividades econômicas e sociais (ANTUNES, 2012). Para a criação da UC deverão serão feitos estudos técnicos e consulta pública¹⁰ (com exceção da Estação Ecológica e da Reserva Biológica), com o fim de identificar a localização, dimensão e limites da unidade, nos quais o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas à população local, conforme disposto no art. 22 da Lei SNUC.

Analisando os dados do Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – O desafio do desenvolvimento sustentável (Antunes, 2012, p.647), observa-se que em 1995 o Brasil possuía “34 Parques Nacionais, 23 Reservas Biológicas, 30 Estações Ecológicas, 38 Florestas Nacionais, 15 Áreas de Proteção Ambiental, 4 Reservas Extrativistas e 6 Reservas Ecológicas”. Naquele momento ainda não existia a Lei do SNUC e a proteção e criação das áreas protegidas encontravam-se amparadas em lei esparsas.

Atualmente, somando as áreas correspondentes a todas as modalidades de conservação admitidas no Direito Brasileiro, tem-se um total aproximado de 79.207.372,77 hectares de áreas protegidas, conforme os dados do **Quadro 2**, produzidos pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

⁸ A Lei 9.985, de 2000, estabelece no Art. 18 que: “A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.”

⁹ A Lei 9.985, de 2000, estabelece no Art. 20 que: “A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.”

¹⁰ Ressalte-se que, a despeito da sua importância, tal consulta pública não pode ser considerada como suficiente para satisfazer a necessidade de participação popular no processo de criação da UC.

**QUADRO 2 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DO BRASIL POR CATEGORIA 2017**

<i>Unidades de Conservação Federais do Brasil</i>		
<i>Unidades de Conservação Federais</i>	<i>Categoria – Quantidade</i>	<i>Total em hectares</i>
Proteção Integral: PI	Esec – Estação Ecológica – 32	7.496.611,35
	MN – Monumento Natural – 3	44.286,27
	Parna – Parque Nacional – 73	26.514.023,98
	Rebio – Reserva Biológica – 31	4.267.866,28
	Revis – Refúgio de Vida Silvestre – 8	269.201,34
PI Total: 147		38.591.989,21
Uso Sustentável: US	APA – Área de Proteção Ambiental – 33	10.176.631,67
	Arie – Área de Relevante Interesse Ecológico – 13	34.088,40
	Flona – Floresta Nacional – 67	17.825.300,30
	RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável – 2	102.619,45
	Resex – Reserva Extrativista – 62	12.476.743,73
US Total: 177		40.615.383,55
Total geral de Unidades: 324	Área aproximada obtida por meio de software de SIG	79.207.372,77
Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN		
Total de RPPN: 666		

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio

Besunsan (2006) explica que em muitos casos as unidades de conservação criadas não dialogam com a realidade social, a paisagem e ecologia local, pois são aplicadas políticas desencontradas para um mesmo território, sem planejamento e coerência na criação dessas unidades, o que nos revela a necessidade de um modelo que dialogue com a realidade. Assim, a autora esclarece que a conservação e os tipos de categoria de unidade de conservação irão depender de cada local e dos fatores ecológicos e sociais, podendo ser estabelecidas diversas categorias de unidades de conservação em uma mesma área a ser protegida, bem como um zoneamento interno dessa área, “criando mosaicos de áreas protegidas para contemplar a diversidade de situações que são encontradas” (BESUNSAN, 2006, p.37).

Infelizmente, em alguns casos a proteção de espaços territoriais de interesse ambiental aponta para um excessivo cientificismo, privilegiando os fatores ecológicos em detrimento dos fatores sociais, como têm sido os casos da criação dos parques no Brasil. A postura essencialmente técnica dos agentes ambientais pode levar a uma leitura inapropriada da política de preservação que se deve adotar, negligenciando as relações socioambientais das comunidades que ocupam as áreas a serem protegidas. Essa postura do poder público reflete o modelo hegemônico de saber produzido na modernidade, que separa o ser humano da natureza, estabelecendo uma relação entre sujeito e objeto, como se a natureza fosse apenas uma fonte de recursos naturais e não um ambiente complexo e vivo do qual o ser humano é parte.



Comparando os dados quantitativos das Unidades de Conservação fornecidos pelo Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – O desafio do desenvolvimento sustentável – com dados fornecidos pelo ICMBio, pode-se perceber um significativo aumento das UC entre 1995 e 2017, conforme se verifica no **Quadro 3:**

QUADRO 3 – AUMENTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS NO BRASIL ENTRE 1995 E 2017

<i>Unidades de Conservação</i>	<i>Quantidade em 1995</i>	<i>Quantidade em 2017</i>	<i>Unidades acrescidas</i>
Esec – Estação Ecológica	30	32	2
MN – Monumento Natural	-	3	3
Parna – Parque Nacional	34	73	39
Rebio – Reserva Biológica	23	31	8
Revis – Refúgio de Vida Silvestre	-	8	8
APA – Área de Proteção Ambiental	15	33	18
Arie – Área de Relevante Interesse Ecológico	6	13	7
Flona – Floresta Nacional	38	67	29
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável	-	2	2
Resex – Reserva Extrativista	4	62	58

Fonte: Elaborado pelas autoras

Apesar da existência de novas categorias de Unidades de Conservação após a lei do SNUC, inclusive de unidades de uso sustentável, que são compatíveis com a presença humana nas áreas protegidas, chama a atenção o aumento do número de parques, entre 1995 e 2017, que saltou de 34 para 73, representando uma área total de mais de 26 mil hectares. Isso significa, em muitos casos, a expulsão das comunidades que tradicionalmente convivem naquele ambiente e fazem dele parte da sua cultura, da sua economia e do seu modo de vida.

Considerando que a proteção ambiental não pode ser justificativa para a violação de direitos humanos (individuais, sociais, econômicos e difusos), é necessário desenvolver uma análise crítica acerca da política de criação de parques (nacionais, estaduais e municipais) no Brasil.



3 O STATUS JURÍDICO DOS PARQUES

O primeiro parque brasileiro foi o Parque do Itatiaia¹¹, localizado no Rio de Janeiro, implementado em 1937, ainda sob a égide da Constituição e do Código Florestal de 1934. Entretanto, foi apenas em 1979, mais de 40 anos depois, que o Decreto n. 84.017, que regulamenta e estabelece as normas que definem e caracterizam os Parques Nacionais, foi promulgado.

Atualmente uma das principais bases legais para a criação dos parques está na lei SNUC, que prevê, no art.11, que os Parques têm como objetivo:

a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

A lei também estabelece que por serem de posse e domínio público as áreas que estão nos limites dos parques serão desapropriadas. Assim, não é admitida a presença das comunidades tradicionais e locais, que serão desalojadas e realocadas, conforme previsto no art.42. Desta forma, a criação de parques faz parte da estratégia da política preservacionista, amparada pela legislação brasileira atual, mesmo com um cenário de remoções forçadas e violações aos direitos humanos.

A despeito da sua inconveniência em áreas que abrigam comunidades tradicionais, o modelo de parques foi o tipo de UC mais implementado até os dias atuais, como se pôde verificar no **Quadro 3**. Uma das razões para a expansão do número de parques é atribuída pela literatura ambientalista ao tipo de política pública adotada durante o regime ditatorial (DIEGUES, 2001), que se aproveitava da política de implantação de áreas protegidas para associar o atendimento a demandas específicas de conservação ao controle territorial (COELHO; GUERRA, 2009, p. 40/41).

Conforme apresentado no **Quadro 2**, das 147 Unidades de Proteção Integral no âmbito Federal, 73 são parques. No Estado de Minas Gerais, há mais de 300 Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável (IEF, 2013), dentre as quais 38 são

¹¹ Trata-se de um parque inspirado no modelo de Yellowstone, criado em 1872 nos Estados Unidos. (ANTUNES, 2012).



parques estaduais e 8 nacionais (IEF, 2016), não havendo dados que quantificam os parques municipais.

Como se afirmou na introdução deste trabalho, não se trata aqui de uma postura favorável ou contrária à criação dos parques, mas de uma análise crítica à forma como essa modalidade de UC vem sendo utilizada, o que resulta em uma série de problemas sociais, culturais, políticos e ambientais, tais como: a ruptura com os modos de vida, a cultura e os saberes das populações tradicionais; a falta de conservação efetiva da biodiversidade; o desvio de verba para a sua manutenção, que decorre da compensação ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental (art. 36 da Lei do SNUC); a ausência da regularização fundiária; os problemas ligados às parcerias público-privadas para exploração do turismo (UFMG, 2016); a ausência de plano de manejo adequado e, por fim, a criação dos “parques de papel”.¹²

4 A (IN)COMPATIBILIDADE DOS PARQUES COM A PRESENÇA DAS COMUNIDADES

A implantação desse modelo de espaço territorial especialmente protegido, que atualmente tem como objetivo primordial a proteção da biodiversidade e conservação da beleza cênica, causou e vem causando graves violações aos direitos das comunidades tradicionais que habitam/habitavam o local. Dentre os Parques onde ocorreram as remoções forçadas podem ser citados, exemplificativamente, o Parque Nacional da Serra do Cipó¹³, o Parque Nacional da Serra da Canastra¹⁴ e o Parque das Sempre-Vivas¹⁵, todos em Minas Gerais.

Tem-se que o sistema das unidades de conservação como um todo não pode ser entendido como uma simples cópia do modelo norte-americano, uma vez que há previsão das unidades de uso sustentável, em especial a RESEX e a REDS. (MEDEIROS; IRNING;

¹² São áreas oficialmente protegidas, mas que não foram implementadas. Alguns autores defendem que ainda que apenas oficialmente criadas esses parques têm papel importante na manutenção da cobertura vegetal. (BENSUNSAN, 2006). Ver, por exemplo, Furbino (2014).

¹³ Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a União e o ICMBio em prol da comunidade tradicional Retiro (BRASIL, 2016).

¹⁴ Onde foi criada a comissão da verdade para apurar as violações sofridas pela comunidade (BRASIL, 2015).

¹⁵ Para onde foi expedida Recomendação do Ministério Público Federal (Recomendação MPF/PRMG n.15, de 07 de abril de 2017, no Inquérito Civil n.1.22.011.000055/2010-58-PRDC/MG) para que seja feita a sua recategorização.



GARAY; 2004). Contudo, quanto às áreas de proteção integral, em particular os parques, entende-se que houve a importação de um modelo preservacionista que não corresponde à realidade brasileira e às realidades locais em que são implementados, por desconsiderar as comunidades tradicionais, sua diversidade social e cultural, e a influência dos seus saberes e práticas nos ciclos ecológicos.

Desse modo, tem-se implementando historicamente um modelo de conservação inadequado à realidade brasileira, pois trata-se de prática excludente, e portanto violenta, inspirada em uma estrutura clássica de injustiça social, pois aqueles que conservam o ambiente são desalojados em benefício de um suposto interesse geral, que muitas vezes resulta no uso predatório dessas áreas.

Não se pode olvidar que as comunidades devem ser consideradas na conservação ambiental, pois a diversidade social, cultural e as formas de fazer, os modos de usar, também são parte da diversidade e influenciam sobremaneira nos processos que geram e mantêm a biodiversidade (BESUNSAN, 2006). Conforme explica Diegues (2000), esse modelo de criação de espaços protegidos que valorizam a vida selvagem (*wilderness*) conservam o mito moderno da natureza intocada e tem como ideologia o ser humano enquanto destruidor da natureza. O autor apresenta profunda crítica a essa transposição do modelo norte-americano para locais completamente distintos e demonstra como essa prática entrou em conflito com a realidade brasileira.

Nesse sentido, Santos (2010) expõe a questão da polarização entre o Norte e o Sul e os problemas deste em importar acriticamente soluções para os seus problemas locais. Assim, segue sua teoria da construção democrática a partir da emancipação, bem como sua ideia da existência de um pensamento abissal e da necessidade de uma ecologia dos saberes para a construção de um novo paradigma: “o paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente” (SANTOS, 2007, p. 91). De acordo com Santos, a renovação do modelo democrático se dará a partir da “desocultação” dos grupos oprimidos e de sua emancipação e inclusão, a partir de um novo senso comum político – que tenta se descentrar do Estado e de sua potencial violência – e pela valorização dos princípios da cidadania, da igualdade, da autonomia e da solidariedade (SANTOS, 2007).

Além disso, Santos (2007) considera o pensamento moderno como um pensamento abissal, no qual há uma divisão com o estabelecimento de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: “deste lado da linha” e “do outro lado da linha”, criando uma separação entre duas realidades, a da regulação/emancipação e a da



apropriação/violência. Diante do problema apresentado, a criação dos parques com o objetivo primeiro de preservação da natureza reflete a apropriação/violência, e não a regulação/emancipação, tendo em vista que seu uso é destinado ao lazer daqueles que têm condições para esse tipo de apropriação, ao custo da expulsão (violência) daqueles que originariamente faziam uso desses espaços. Nesse sentido, as comunidades tradicionais correspondem àqueles que se encontram, de acordo com Santos, “do outro lado da linha”.

Assim, defende-se a necessidade de um pensamento que o autor português chama de “pós-abissal”, capaz de promover a emancipação a partir da ecologia dos saberes. Trata-se de uma construção epistemológica a partir do Sul, que parte da quebra do monopólio científico sobre o conhecimento, agregando outras formas de saber, tendo a cultura e os conhecimentos tradicionais como contribuidores relevantes para a construção de soluções políticas e jurídicas em uma sociedade democrática (SANTOS, 2007).

Dessa forma, como defende Diegues (2001), ao agir de forma autoritária na criação dos parques, o Estado negligencia todo o potencial dos saberes que as comunidades tradicionais podem oferecer para a construção do modelo de proteção ambiental e nega reconhecimento ao seu papel fundamental na preservação e constituição da biodiversidade local. Assim, deve-se pensar na criação de unidades de conservação que também visem à proteção cultural e uma relação mais harmoniosa entre o ser humano e a natureza de forma positiva e não de forma excludente, como previsto na legislação atual do SNUC. No mesmo sentido afirma Besunsan, segundo a qual “o modelo de conservação que exclui as comunidades locais, é em geral, fundamentado sobre uma grande injustiça, pois foram essas populações que preservaram a área que se quer proteger” (BESUNSAN, 2006, p. 118).

Diante desse conjunto de problemáticas, se torna necessário repensar a forma como são criadas as unidades de conservação de proteção integral, em especial o modelo dos Parques, bem como sua compatibilização com a presença das comunidades tradicionais e seu papel na conservação ambiental.

5 A IMPORTÂNCIA DAS COMUNIDADES PARA A PRESERVAÇÃO DO AMBIENTE

Como explica Besunsan (2006), durante o 4º Congresso Mundial de Parques, que ocorreu em Caracas (1992), já se iniciava uma mudança na relação entre as comunidades tradicionais e os Parques. Depois de constatado que 86% dos parques da América Latina



abrigavam comunidades locais permanentes, foi recomendada e ressaltada no evento a necessidade de respeito a essas comunidades. Os efeitos da recomendação de Caracas já se fez sentir no evento seguinte, o 5º Congresso Mundial de Parques, realizado na África do Sul (2003), onde foi celebrado o “Acordo de Durban”, segundo o qual a conservação da biodiversidade deve ser fundamentada com base em áreas protegidas e populações humanas.

Apesar disso, as comunidades tradicionais enfrentam diversos problemas, que se iniciam com a identificação e comprovação de que determinada comunidade é ou não tradicional, pois no âmbito nacional não há uma definição legal para as comunidades tradicionais. As referências normativas têm sido, portanto, o Decreto nº 5.051/2004, que promulgou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais; o Decreto 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; o Decreto nº 8.750/2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e 2 enunciados da lei do SNUC, expressos como objetivo e diretriz, respectivamente:

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

(...)

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

(...)

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Dentre os instrumentos normativos acima descritos, que contribuem para a regulamentação das comunidades tradicionais no Brasil, é o Decreto 6.040, de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que oferece uma definição expressa de “Povos e Comunidades Tradicionais” e “Territórios Tradicionais”, nos seguintes termos:

Art. 3º - Para fins deste Decreto e do seu Anexo, compreendem-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e



quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e (...)

É importante destacar que o modelo hegemônico de produção do saber na modernidade, o científico, leva à ideia de que a cultura das populações tradicionais corresponde a práticas ‘atrasadas’ e ‘primitivas’. A consequência dessa visão, tão difundida nos meios acadêmicos, institucionais (públicos e privados) e até no senso comum, é a desvalorização do conhecimento dessas populações, fazendo com que sua perda não seja considerada sequer um prejuízo sociocultural.

Entretanto, ao contrário do que parece, os saberes das comunidades tradicionais possuem valor prático, para além do seu valor cultural, sendo responsáveis, em diversos casos, pela efetiva conservação da natureza e dos ciclos ecológicos na região onde habitam. Coelho e Guerra (2009, p. 29) explicam que são desenvolvidas por determinadas comunidades práticas culturais e manejos ambientais que causam uma relação com o ecossistema “de modo que a presença das populações e o manejo que fazem de determinados ecossistemas são essenciais à manutenção da biodiversidade”, o que pode ser ilustrado por meio de dois casos: o do povo Maasai na África, e dos plantadores de arroz na Indonésia.

Os povos Maasai, que vivem nas regiões da Tanzânia e do Quênia, praticavam tradicionalmente queimadas periódicas que manejavam as paisagens da savana e permitiam a continuidade do processo de sucessão ecológica. Contudo, após a criação e implementação de um parque as comunidades foram desalojadas e a prática do fogo interrompida. Desse modo, houve a modificação da paisagem e as áreas que antes eram cobertas por herbáceas passaram a ser cobertas por arbustos, o que resultou na redução nas populações dos grandes mamíferos¹⁶.

Outro exemplo importante acerca dos saberes tradicionais para a manutenção dos ciclos ecológicos, é o caso das comunidades das ilhas Bali, na Indonésia, que utilizavam sistemas milenares de irrigação nos campos de arroz, baseados em conhecimentos tradicionais – relacionados com a hidrologia, a agricultura e a religião de ancestrais – e administrados por sacerdotes de um templo hindu-budista dedicado à deusa do lago. Ocorre

¹⁶ O caso dos Maasai é citado por diversos autores, tais como GUERRA e COELHO (2009); DIEGUES (2001) e BESUNSAN (2006).



que com a “revolução verde” os saberes tradicionais foram substituídos por “sistemas científicos”, o que resultou em uma queda da colheita de arroz nos anos posteriores. Por essa razão, houve o abandono dos sistemas científicos e a restauração do sistema tradicional (SANTOS, 2007).

Destaca-se ainda, que no estudo *Assegurando Direitos, Combatendo as Mudanças Climáticas: como o fortalecimento dos direitos florestais comunitários mitiga mudanças climáticas*, do Instituto de Recursos Mundiais (*World Resources Institute*), ficou constatado que as florestas geridas por comunidades nativas têm menos desmatamentos. Por meio do referido estudo pode-se concluir que, tendo em vista que o menor índice de desmatamentos nas florestas brasileiras coincide com as áreas onde há comunidades indígenas, a maneira mais eficaz de proteção ambiental passa pelo reconhecimento legal do direito dessas comunidades sobre as áreas que ocupam.

Dessa forma, considerando a conservação ambiental como possibilidade de transformação social, a aplicação do princípio da prudência revela-se imperiosa, pois este representa, no contexto da ecologia dos saberes (SANTOS, 2007, p.90), a preferência às formas de conhecimento que garantam a maior participação possível dos grupos sociais envolvidos na concepção, execução, e fruição da intervenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a análise da criação e implementação da modalidade de Parques, enquanto categoria específica de Unidade de Conservação de Proteção Integral e a sua relação com as comunidades tradicionais e locais nos territórios em que são criadas. Fora apontado como a implementação desse modelo causou e vem causando graves violações aos direitos fundamentais dessas comunidades, bem como a subalternização dos seus saberes pelos saberes científicos. Buscou-se apresentar uma explicação sobre os espaços territoriais especialmente protegidos e a sua diferenciação em sentido amplo e em sentido estrito – unidades de conservação -, o contexto histórico e legislativo, com ênfase nas Unidades de Conservação.

Posteriormente, buscou-se demonstrar as categorias de Unidades de Conservação, Unidades de Uso Sustentável e Unidades de Proteção Integral, suas respectivas tipologias e objetivos, conforme a Lei do SNUC. A partir dos dados comparativos apresentados com relação às Unidades de Conservação percebe-se um significativo aumento das UC entre 1995



e 2017, chamando a atenção para o aumento do número de parques, que saltou de 34 para 73, com uma área total de 26 mil hectares, o que significa, em muitos casos, a expulsão das comunidades que tradicionalmente vivem no território e a completa desconsideração da sua cultura, conhecimentos e interação com o ecossistema. Desse modo, constatou-se que a proteção ambiental não pode ser justificativa para a violação dos direitos humanos, sendo necessário o desenvolvimento da análise crítica da política de criação dos parques no Brasil.

Também fora detalhada a análise do status jurídicos dos parques, e da sua (in)compatibilidade com a presença das comunidades tradicionais, de acordo com a previsão na lei SNUC, vez que com a criação dos parques essas comunidades têm que ser desalojadas. Assim, foram apresentadas críticas quanto à importação de um modelo que desconsidera a realidade local, tendo como referência teórica a teoria de Santos (2007) acerca da construção democrática a partir da emancipação, pensamento pós-abissal e ecologia dos saberes, com a “desocultação” dos grupos oprimidos e sua emancipação.

Por fim, evidenciou-se a importância das comunidades na conservação dos espaços protegidos e destacou-se a importância dos seus saberes, citando os casos do povo Maasai na África e dos plantadores de arroz na Indonésia. Assim, conclui-se pela relevância da conservação ambiental como possibilidade de transformação social e necessidade de aplicação do princípio da prudência, com a preferência de conhecimentos que garantam a participação das comunidades tradicionais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BESUNSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais... **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Decreto-Lei n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em: 19 de jul. 2017.



_____. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública**, distribuída por dependência ao processo nº 8120-16.2000.4.01.3800, da 12ª Vara de Belo Horizonte da Justiça Federal – Seção Judiciária de Minas Gerais. Belo Horizonte, 23 set. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-prdc-parna-serra-do-cipo>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. Ministério Público Federal. **Recomendação Parque Nacional das Sempre-Vivas**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-mg-expede-recomendacao-em-defesa-das-comunidades-tradicionais-do-parque-nacional-das-sempre-vivas>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. Justiça Federal. **Projeto Canastra**. 2015. Disponível em: <<http://projetocanastra.com.br/projeto-canastra-justica-e-reconciliacao-comissao-da-verdade-e-reconciliacao-da-serra-da-canastra/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

COELHO, Maria Célia Nunes; GUERRA, Antônio José Teixeira. (Org.). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

DIEGUES. Antônio Carlos Sant’Ana. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 3 ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 2001.

FURBINO, Zulmira. Conflitos de Toda Natureza. **Estado de Minas**, 01 jun. 2014. Disponível em: <http://impresso.em.com.br/app/noticia/cadernos/gerais/2014/06/01/interna_gerais,117147/conflitos-de-toda-natureza.shtml+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 02 jan. 2017.

ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação para a Biodiversidade. **Categorias Federais de Unidades de Conservação**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_tabulares/%C3%81rea_UC_federais_categoria_junho_2017.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2017.

IEF. Instituto Estadual de Florestas. **Áreas Protegidas: Parques Estaduais**. 2017. Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/areas-protegidas/parques-estaduais>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Instituto Estadual de Florestas. O que 2013 reserva para as UCs mineiras. **Unidades de Conservação**, ano 1, n. 0, 19 fev.2013. Disponível: <https://issuu.com/filipevitor/docs/revista_uc_ed.0>. Acesso em: 20 jan. 2017.

MEDEIROS, Rodrigo; IRNING, Marta; GARAY, Irene. **A Proteção da Natureza no Brasil: Evolução e Conflito de um Modelo em Construção**, Revista de Desenvolvimento



Econômico, Salvador, v. 6, n. 9, jan. 2004. Disponível em: <<http://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/115/119>>. Acesso em: 01 de ago. 2017.

MIRALÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Para Além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos**, CEBRAP, 79, novembro 2007, p.71-94.

STEVENS, Caleb. et al. Assegurando Direitos, Combatendo As Mudanças Climáticas: Como o fortalecimento dos direitos florestais comunitários mitiga as mudanças climáticas. **World Resources Institute**, Washington, 2014. Disponível em: <https://www.wri.org/sites/default/files/securingrights-executive-summary-portuguese.pdf>. Acesso em: 24 de jul. de 2017.

UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais. Programa Cidade e Alteridade: Convivência Multicultural e Justiça Urbana. **Relatório Parcial - Parques e Outros Lados da Conservação Ambiental**: populações locais, projetos de ‘desenvolvimento’ e o turismo ecológico. [2016]. Período: Agosto – Outubro de 2014. Coordenação Geral: Profa. Dra. Miracy Barbosa de Sousa Gustin. Disponível em: <<http://www.cidadeealteridade.com.br/2016/02/relatorio-serra-do-cipo/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.